

第2章 アジアNIEsの民営政策

著者	木村 陸男, 劉 文甫
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	420
雑誌名	アジア諸国における民活政策の展開
ページ	43-72
発行年	1992
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00013414

第2章

アジア NIEs の民営化政策

はじめに

本章では韓国、台湾、シンガポールの3国における民営化政策の展開を跡づけてみたい。

言うまでもなく、これら3国はその輸出指向型工業化の成功によって、1960年代半ば頃から高成長軌道に入り、香港を含めてアジア NIEs の名で呼ばれてきた。

アジア NIEs の輸出指向型工業化は、当初は先進国、とくにアメリカ市場向けの雑貨、食品加工、繊維、木材加工、家電、時計などの労働集約的な軽工業品（あるいはシンガポールの造船、石油精製のような地理的優位を活かした業種）に外資を導入することで開始された。これらの業種で低廉・良質な労働力に依拠した価格競争力で、1960年代後半のベトナム特需を梃子としつつ、日本を追い上げそれにとって代わっていったのである。

1970年代には2つの石油危機を通じて、一方では、円・西独マルク高によってアジア NIEs の価格競争力が強化され、中東が新たな市場として登場して、上記の業種を中心とする輸出主導型成長が持続し、他方では、上記3国で鉄鋼、石油化学など素材産業への展開（第2次輸入代替）があった。しかし重化学工業育成は、韓国では投資の行過ぎと重複を招き、3国ともに従来の輸出産業との有機的連関を実現するには至らなかった。1970年代末からア

ジアNIEsによるカラーテレビ、ビデオデッキ、半導体（韓国、台湾では自動車・部品）等の相対的に高い技術と技能を要する業種への参入が開始されたが、この動きを決定的にしたのが、1985年9月のプラザ合意であった。

プラザ合意によって、日本は市場開放に向けて大きく歩を踏み出すことを余儀なくされ、その輸出産業のみならず、従来は国内市場に依存してきた業種の企業までが、製品のとくに質の面における国際競争力強化に活路を求め、そのための先進国と途上国とにおける海外生産拠点の確保・再編成を図ることになった。これを起点とするアジアにおける分業構造の変動の中で、中国市場の一定の開放もあって、アジアNIEsは短期間のうちに自動車とその部品、コンピュータとその周辺部品など、高技術・高付加価値業種への進出を開始するに至った。この目覚ましい進出を可能にしたのは、なによりも価格面の国際競争力であった。1986年末に台湾元が、87年に韓国のウォンがともにアメリカの圧力により対米ドル交換率の大幅切上げの開始を余儀なくされ、シンガポール・ドルも徐々にではあったが、切り上げられていった。これに対して韓国、台湾、シンガポールは、3国通貨のそれを上回る円と西独マルクの切上げに乗り、日本を中心とする外資の新たな直接・間接の投資拡大に依拠して輸出の拡大基調維持を図ると同時に、国際収支の急速な改善を背景に自らも中国、ASEAN諸国のより低廉な労働力を求めて、直接投資を急拡大した。さらに国内では、韓国が1988年から、台湾が90年から内需主導型の景気挺り入れに着手し、また3国が、それぞれに固有の発展過程に根ざして国際競争力を制約してきた構造問題を、基本的には市場を通じる資源配分の効率性の発揮の方向で、克服する努力を一段と強化した。

すでに1980年代前半に3国で着手された民営化政策は、こうして、一方では資源配分の効率化による国際競争力の向上という共通の目標を持ちながら、他方で、各国に固有の構造問題と内需喚起策に規定され、それぞれに独自の様相をとることになったとみられる。とすれば、その共通性と独自性とに注目して、この政策の展開をフォローすることで、アジアNIEsだけでなく途上国一般における民営化政策の意義の一面を明らかにしうるのではないか

と考えられる。なお民営化と密接にかかわる規制緩和への言及は、紙幅の制限もあり、必要最小限にとどめる。

第1節 韓 国

1. 政府主導の開発体制と民営化

韓国政府の「1981年行政白書」と、財界の指導的団体である全国経済人聯合会の「81年版民間経済白書」はともに、競争力の低下を克服するため経済運営を民間主導型に転換する必要があることを強調し、後者は一步踏み込んで政府に緊縮財政と公企業民営化を求めた。1982年開始の第5次5カ年計画は、従来の成長至上路線から安定成長路線への転換を主張し、政府の過度の介入によって調整能力を失った市場機能の回復を主要目標のひとつに掲げた¹⁾。

これを受けて1981年に大韓石油と大韓港湾の2公社と韓一銀行が民営化され、82、83年に残る商業銀行3行も民営化された（第1表）。1984年3月には

第1表 民営化企業（1961—83年）

民 営 化 企 業	年	民 営 化 企 業	年
韓国機械工業株式会社	1968	韓 国 商 業 銀 行	1972
大韓通運株式会社	1968	韓 国 水 産 開 発 公 社	1973
大韓海運公社	1968	韓 国 再 保 險 公 社	1978
大韓航空公社	1968	大韓港湾公社	1981
大韓造船公社	1968	大韓石油公社	1981
仁川重工業株式会社	1968	韓 一 銀 行	1981
大韓鉄鉦開発株式会社	1968	第 一 銀 行	1982
大韓塩業株式会社	1971	ソウル信託銀行	1982
大韓鉦業・冶金公社	1971	朝 興 銀 行	1983

（出所） 経済企画院『公企業白書』ソウル 1988年〈韓鎮渉「南朝鮮工業化と民間活力政策」
 『中国の《経済改革》とアジア途上国の《民活》政策』特別海外共同研究プロジェクト
 シリーズ No.76 アジア経済研究所 1989年〕の表14、124ページ）。

政府過半数出資金企業（government-invested enterprise : GIE）経営法が成立した。同法は、GIE の役員会の権限と自律性の拡大等を規定したが、なかでも経営パフォーマンスに関する事後評価システムと報奨金制度を導入しており、現実的な公企業改革が開始されたことが示された^②。1986年11月には、GIE の子会社で事業分野が親会社のそれと関連が薄い12社（GIE 出資額6800万ドル）を民営化対象企業に選び、88年初めまでに6社を計1億5200万ドルで民間に払い下げた^③。

第6次5カ年計画（1987-91年）では、さらに福祉の増進と公平な分配が開発目標のひとつに加わった。朴政権期の上からの急速な輸出拡大と重工業化による高度成長は、財閥支配と所得分配の不均衡をもたらし、1980年代半ばに民主化と社会的公正を求める政治・社会運動が高揚した。こうした状況を背景に1988年2月に成立した盧泰愚政権は、野党勢力と労働運動の拡大を踏まえた改革の路線を掲げざるを得ず、その民営化政策も単に政府のプレゼンスの縮小のみならず、公正な分配にも配慮したものになった。

この所得再分配への配慮は、1988年以降の民営化における国民株制度に結実した。すなわち、1987年4月に設置された公企業民営化促進委員会は、民間に完全にまたは部分的に譲渡する公社・会社11社と、その機能を再調整する会社7社を特定し^④、88年3月の証券取引所民営化を手始めに、同年6月に浦項製鉄会社の株式を、89年8月には韓国電力会社（以下、韓電）の株式を上場した。このうち浦項製鉄、韓電の株式公開に国民株制度が適用された。同制度の概要については後段に述べる。

韓国において公企業の払下げが行なわれたのは、1981年以降の時期が初めてということではなかった。第2次大戦後、それまで日本人または日本の団体が所有していた財産、いわゆる「帰属財産」や、第2次大戦直後から朝鮮戦争後までの時期にアメリカの援助により建設された工場、施設は、そのほとんどが、民間に払い下げられ、都市商人を出身層とする初期の財閥の形成につながっていった。

1961年5月のクーデターで成立した朴政権は、56年に民間に払い下げられ

ていた商業銀行4行を再度国有化し、中小企業銀行など国営の特殊銀行4行を設立し、さらに1954年設立の国営韓国産業銀行のほか2行と2機関からなる開発金融機関などを設置した。さらに銀行国有化だけでなく1962年の韓国銀行法の改正もあり、中央銀行以下の銀行部門の人事権も政府に掌握され、銀行部門は自律的な融資審査機能も事実上失った。こうして経済計画に即した資金配分を狙いとする、「政策主導型間接金融システム」が作り上げられたのである⁵⁾。これは、経済の必然性もさることながら、安全保障上の要請を重視する政権の強い意向を受けて開始された重工業化と、輸出の拡大とに必要な金融的支援を、国内貯蓄の不足の中で可能にするシステムであった。朴政権のもとで国内貯蓄率は第2次5カ年計画期（1962—66年）の平均8.8%から、第5次5カ年計画期（1977—81年）の22.8%まで増加したが、旺盛で大規模な投資を賄うには不十分であり、投資・貯蓄ギャップは年平均（各計画期間）で6～10%にも及んだ。このため韓国産業銀行や韓国外換銀行を通じて海外資金が有利な条件で調達され、国内資金と合わせて、貸出限度規制の適用除外と優遇金利に誘導されて、重工業投資や輸出関連企業に優先的に配分されていった。

こうして朴政権の政府主導型開発体制の下で、重工業を中心とする新たな産業分野に挑戦するという意味ではベンチャラスだが、豊富で有利な融資機会を業種にかかわらず追い求める、しかも同族会社を基盤とするがゆえに経営資源の限られた企業家を多数生み出した。そのかなりの部分は、不況期に金利の高い闇金融に手を出し、経営が行き詰まったが、政策金融に名を借りた事実上の追い貸しにより倒産を免れるか銀行管理に移されるという、いわゆる不実企業となっていくた⁶⁾。このような中で、第1表に見るように、1968年に韓国機械工業会社ほか6社が払い下げられたが、翌年の第1回の不実借款企業の整理と相俟って、新たな財閥の形成または既存財閥の再編成の契機となった。

したがって1970年代までの公企業払下げは、不実企業整理とともに、韓国経済に特有の財閥支配を補完するものであった。それでは1981年以降の民営

化は、従来の公企業払下げとは異なる性格のものであろうか。その問題に入る前に、ここで1988年の時点における韓国の公企業について整理しておきたい⁷⁾。

公企業は、①中央政府省庁が直接営む官庁企業、②地方政府企業、③中央政府が50%以上を出資し、公社および株式会社の形態をとる政府過半数出資企業（前出GIE）、④GIEの子会社、そして⑤政府出資比率が50%未満の政府関連会社（government funded enterprise: GFE）、の5つに分類される（第2表）。その事業範囲は、官庁企業による鉄道、郵便、物資調達のほか、エネルギー、通信などの公益事業、鉱業、建設、製鉄、化学、印刷、流通、専売、貿易、観光、放送、金融等に及んでおり、とくに資本集約的製造業に集中している。公企業財務の詳細は明らかではないが、1982年に全製造業企業の資本利益率が10.2%であったのに対し、GIEのそれは3.7%と低く、86年には

第2表 韓国公企業の構成（1988年1月1日現在）

種類	企業数	従業員数 (人)	払込資本 (100万U Sドル)	
			総額	政府出資
官庁企業	4	73,420	—	72,619 ¹⁾
地方政府公企業 ²⁾	119	25,129	—	53,543 ¹⁾
政府過半数出資会社 (G I E)	26	160,097	12,502	12,152
G I Eの子会社 ³⁾	67	75,148	2,947	1,193
政府少数出資会社 ⁴⁾	6	29,231	1,810	447
計	222	337,896 ⁵⁾	17,259	13,792 ⁶⁾

(注) 1) 1986年の資産額、かつ単位は億ウォン。

2) 企業数、従業員数、資産額は1986年の計数。

3) G I E出資が50%以上。

4) 政府出資が50%未満。

5) 地方政府公企業を含まない。

6) 官庁企業、地方政府公企業を含まない。

(出所) Government of Korea, Economic Planning Board, "Privatisation of Public Enterprises in Korea" (1988年3月に日本の経済企画庁が開催した民営化に関するワーク・ショップに提出された資料)、および、第1表の韓鎮渉論文の表13 (119ページ) より作成。

GIE 子会社の 3 分の 1 近くが欠損を計上したことが知られている。1989 年の GIE 24 企業の純利益総額は 1 兆 8202 億ウォンにのぼったが、このうち、韓国電力公社が 7661 億ウォン、電気通信公社が 3107 億ウォンで、2 企業だけで全体の 59.2% を占め、これに土地開発公社、タバコ人蔘公社、水資源公社を加えると、少なくとも全体の 75% を占める⁹⁾。公的独占に由来する利益が公企業内のいわば不実企業をカバーする形になっているとみられる。ただし公企業の付加価値が GDP に占める比率は、1970 年に 9.2%、80 年に 9.1%、86 年に 9.1% であり、他の途上国と比べ必ずしも大きなものではないことに留意しておく必要があろう。

2. 民営化の目的・実施過程と問題点

そこで 1981 年以降の民営化政策の性格であるが、経済企画院は 88 年初めに民営化の目的として、公企業の役割の調整、民間参加による効率の引上げ、財政収入増加による福祉事業の充実の 3 点を挙げている¹⁰⁾。

このうち公企業の役割の調整では、私下げ公企業の事業分野に、すでに触れた商業銀行 4 行に加え、特殊銀行 3 行が含まれ（さらに 1988 年 5 月に韓国銀行は産業金融機関である韓国産業銀行の分割案も公表している）、また、公益事業である電力と電気通信、および鉄鋼の独占企業である浦項製鉄が入っていることが注目される（第 3 表）。韓国産業銀行と特殊銀行のうちの韓国外換銀行は 1967 年の設立以来、対外借款の取入れで重要な役割を果たしてきたことを考慮すると、これら 2 行の民営化・分割案は、政府が 1986 年以來の韓国の経常収支の好転を踏まえて、政府主導型間接金融システムの改革を図っていることを示すものといえよう。

効率の引上げについては、公益事業と鉄鋼では、企業分割などによる競争の導入は行なわれず、引続き独占体制がとられるが、株式上場による公開の場での業績監視・評価という要素が加わることになる。同時にこれらの公企業の民営化は部分的なものにとどめられ、政府が相当期間にわたり引続き資

第3表 政府保有株式売却予定企業（1988年3月現在）

（単位：100万USドル）

会社名	設立 年	払込資本金額		純資産	払下げ予定 額（構成比） （額面表示）	従業員 数
		総額	政府出資額 （構成比）			
〔完全払下げ〕						
韓国証券取引所	1956	3.9	2.7(68.1%)	27.1	2.7(68.1)	327
国定教科書会社	1952	10.7	5.4(50.0)	22.9	5.4(50.0)	487
韓国外換銀行	1967	532.9	13.2(2.5)	883.9	13.2(2.5)	7,821
韓国不動産鑑定院	1969	2.6	1.3(50.0)	9.6	1.3(50.0)	1,139
韓国技術開発会社	1981	46.3	12.2(25.0)	48.4	12.2(25.0)	92
〔部分払下げ〕						
韓国電力会社	1982	4,002.2	4,002.2(100.0)	6,145.7	1,200.7(30.0)	25,212
韓国通信公社	1981	2,579.6	2,579.6(100.0)	4,627.5	1,264.0(49.0)	51,797
浦項製鉄会社	1968	557.0	186.0(33.4)	2,080.0	74.6(13.4)	19,550
韓国専売公社	1987	2,109.2	2,109.2(100.0)	2,109.2	1,033.5(49.0)	11,500
中小企業銀行	1961	239.6	239.5(99.9)	328.6	112.4(49.0)	7,849
国民銀行	1963	108.2	78.6(72.6)	144.3	23.4(21.6)	11,212
計		10,192.2	9,229.9	16,427.2	3,784.4	136,986

（注） 浦項製鉄会社の株式の23.0%（韓国開発銀行が保有）と、韓国外換銀行の株式の97.5%（韓国銀行が保有）も、払い下げられる。

（出所） 第2表と同じ。

本の51%以上（浦項製鉄の場合は35%）を所有する計画であるうえ、部分的民営化の場合、1個人の所有比率の上限を3%としうとしている。これは特定財閥の支配を避け、公益性を確保するための措置であり、従来の払下げとは異なる特徴のひとつと考えられる。

これらの11社すべてについて公開株式の最高20%を従業員に有利な条件で割り当てる方針がとられ、とくに7社（韓国外換銀行と部分民営化6社）は国民株と称する公開方式がとられる。これは応募者を月収60万ウォン以下の者に限り、うち月収40万ウォン未満の者には割引価格を適用する（ただし3年間は譲渡禁止）方式である。従業員割当と国民株方式は、払下げによる財閥の一層の資本集中を避け、低所得層の福祉に配慮したという点で、これまた従来に

ない特徴である。

次に民営化の実施状況と問題点を見てみよう。まず1981～83年に実施された4商業銀行の民営化では、1個人による株式所有比率が10%に制限されたにもかかわらず、これらの銀行の大半が財閥の手中に収められたといわれる⁹⁹。

また1988年に導入された国民株制度では、同年3月に浦項製鉄の政府所有株式79.1%のうち34.1%が公開され、6月に上場されたが、韓国電力公社株式の上場は半年以上遅れて89年8月となった。韓電株上場に先立ち1989年7月に公企業民営化促進委員会は、韓電を含むGIE 6社（第3表参照）の株式1兆3802億ウォン相当を90年中に売却することを決めたが、90年に入って大きな動きがなくなった。この実施の遅れはひとつには株式市場の動向に関係があるとみられる。ソウル取引所総合株価指数は、1989年は1月の856ポイントと7月の846ポイントを2つの底とし、4月の1000ポイントの大台突破と9月の984ポイントを2つのピークとして上下していたが、90年に入ると年初の929ポイントから下降を続け、湾岸危機勃発後の9月には556ポイントにまで下落していた。東京、台北市場より一足先にバブルが弾けていたのであり、新規上場に慎重になるのは当然のことであろう。この結果、国民株制度に組み込まれた所得再分配や労使協調を目指す改革は、現在のところ実効性を欠く政治的スローガンの域を出ずじまいになっている。

最後に不実企業同然と評された公企業である韓国重工業会社（以下、韓重）については、1989年8月に公開入札の決定が下され、落札した者は自己の所有する不動産と株式から落札額相当分を売却することが義務づけられた⁹⁹。しかしこれは財閥への資本の集中を防ぐ決定的な手段とはいえない。しかも重機械生産部門における韓重のシェアが大きいため、特定財閥による同部門の独占に帰結する恐れが強く、また折からの土地投機ブームの中で140万坪もの韓重所有地が特定財閥に移譲されることの問題性もあったが、以後新聞報道がなく状況がつかめない。韓重問題で注目されるのは、公民両部門における経営合理化を重視した趙淳副総理兼経済企画院長官が、元来は、韓重を公企業として維持する立場をとっていたにもかかわらず、青瓦台の強い意向

に押されて、条件づき民営化に同意したという経緯があったことである。1990年に入ると盧政権は3月の内閣改造で趙淳氏を更迭し、副総理兼経済企画院長官に成長論者とされる李承潤氏を起用し、金融実名制（グリーンカード制）の無期延期や大企業保有不動産の強制売却措置を有名無実化して、財閥支配には立ち入らない形の景気梃子入れに転換した⁸⁹。

以上のように1981年以降の民営化政策は、その意図において、公益事業にまで踏み込んで公企業の経営効率化を図り、政府の市場への直接的な介入を梃子とする非効率的で硬直的な開発体制の転換を進めるというものであった。しかし実施面をみると、民営化政策は、一方では、現実的な評価・報奨システムの開発をもたらし、商業銀行の払下げによって政府主導型間接金融システムからの転換に歩を進めたが、他方では、払下げが財閥支配の強化に帰結するという従来からの関係の打開には至らず、所得再分配や労使協調の促進では政治的アピールの域にとどまった。1990年に入ると、国際競争力の強化という民営化政策のそもそもの目的を達成する手段が、公民両部門の経営合理化から、景気梃子入れを理由に、通貨切下げによるインフレ的調整に替わった。現状は民営化政策が韓国固有の財閥支配の前に立ち往生した形になっている。それが単に景気循環に規定された短期的なものか否かを、現時点で判断するのは性急というものであろう。

第2節 台 湾

1. 自由化と国際化

1984年は台湾の経済政策にとって、ひとつの重要な転換点となった。この年に就任した俞国華行政院長は6月14日、立法院に対する施政方針報告の中で、自由化と国際化を台湾の経済政策の基本的方向とすることを明らかにした。このうち自由化は規制緩和と公企業の民営化を意味する。そこでまず、

台湾の公企業の概要を見てみたい。

台湾経済における産業組織または企業構造の最大の特徴は、公企業と民間企業の二重構造である。公企業は交通、運輸、通信、エネルギーなどの公益事業分野のみならず、鉄鋼、石油化学、造船、機械、金属、肥料などの製造業の重工業部門を掌握し、金融機関においても主要銀行のほとんどが公有・公営となっている。

このうち製造業では、公企業は原料・素材や資本財工業など、いわゆる川上部門を支配し、民間企業は台湾経済の中で飛び地的に発達した電子電機部門とその他の軽工業など、川中・川下部門に進出し、両者は垂直分業構造を形成している。また、規模でみると、公企業のほとんどが大企業であるのに対して、民間企業は中小企業が中心になっている。

公企業の強力な産業・金融支配にもかかわらず、1960年代以降の輸出主導型経済成長を担ってきたのは民間企業であった。その理由として次の3点が考えられる⁹⁹。第1に輸出加工の拡大がすべて民間企業によってなされたという点である。公企業生産が輸出に占める割合は、きわめて小さい。第2点は、前記した垂直分業構造において、公企業と民間企業は必ずしも有機的に結合されているわけではないという点である。民間企業の輸出加工に必要な原材料や部品のかかなりの部分が、輸入に依存しているのである。第3は、公企業が国民党政権による経済支配の基盤をなしていた点である。国民党政権の官僚資本的伝統と長期にわたる一党独裁により、民主的な監視機能が失われ、幼稚産業・戦略産業の保護を大義名分として公企業にさまざまな特権が与えられることで、経営改善のインセンティブが失われ、国内市場を独占し続けることによって初めて経営が成り立つような存在と化していったのである。国際市場に打って出るような競争力は望むべくもなかった。

上記の3点の裏を返せば、民間企業は国内市場への展開の道を閉ざされ、公企業優先の融資体制から締め出されたため、いわゆる非制度金融に依存しつつ輸出に活路を見いださざるをえなかったとも言え、これが紡織、雑貨、のちに衣料、電子電機に機動的に展開する中小企業主体の輸出産業を生み出

したのである。そして1960年代以降の輸出拡大基調の持続は民間企業家の発言力を次第に高め、80年代に入ると台湾金属鉱業、台湾鋁業、中国造船などの公企業の経営不振の顕在化を機に、民間企業家による公企業批判が高まり、政府部内でも公企業払下げの検討が開始された⁶⁴。これが冒頭の俞国華報告の基本的背景である。そこで以下に、同報告の背景をもう少し細部に立ち入り、民営化政策の形成に即して整理してみたい。

公企業民営化は第2次大戦直後に論議され、実施されていた。1953年の農地改革で、地主補償計画の一部として、国営の台湾水泥（セメント）、台湾工鉱、台湾農林および台湾紙業が民営化された。しかしその後は、小規模で経営状態の比較的悪い公企業が民間に払い下げられたものの、第2次4カ年計画（1957—60年）以後、1970年代初頭までの政府の関心は、むしろ公企業の拡充にあった⁶⁵。にもかかわらずこの時期に公企業の経済における比重はしだいに低下し始めた。これはすでに触れたように、軽工業分野における民間企業主導の輸出加工が急速に拡大したためである。

1973年11月に策定された「10大建設計画」は、71年のニクソン訪中、72年の日本との国交断絶などによる国際社会からの孤立化と、70年代初頭の世界的な資源ナショナリズムを踏まえて、重化学工業化の推進を通じて経済の自立を図るものであり、それに要する投資規模とリスクの大きさから、公企業によって実施に移されていった。しかし公企業に一般的な事業見通しの甘さと経営の非効率によって、1980年代に入ると重工業分野の公企業の経営不振が顕在化して、政府部内に民営化政策策定の動きが出てきた。

まず1981年12月に開催された全国経済会議で民営化に関する決議が採択された⁶⁶。すなわち、①民生と国防に重大な関連のある業種、②民間が経営を望まず、あるいは開設の資力がない戦略的産業、③自然独占の成立する産業、の3原則に合致しない公企業は、民間に開放するか、統廃合しなければならないという決議であった。この決議を受けて、1982年3月に、中台化学工業と中国石油化学開発の2つの公企業の合併が決定され、中国石油化学工業開発公司という新会社に再組織された⁶⁷。

次いで1982年10月に、趙耀東経済部長は、政府は民間が公企業の経営に参加するか、公企業を買収することを奨励する方針であり、中国石油、台湾糖業、台湾電力と中国鋼鉄の4社を除く公企業はいずれも能率を高めるため、民間に門戸を開く、と述べた。その際、中国石油など4公企業を政府支配下に残すのは、ともに巨額の資本と高度の技術を要し、しかもその活動が国民生活に密接に関連するからであると説明した⁸⁸。

しかし声明は、民営化政策の大々的な実施にはつながらなかった。これは直接には、上記の全国経済会議の決議や趙経済部長声明が一般原則を明らかにするにとどまり、公企業経営の非効率の実態を踏まえた、より具体的でかつシステムティックな政策にまとめる作業を欠いていたためである。それ以上に蔣経国＝俞国华体制は、対外経済面では、経済改革に邁進し対外開放を進める中国との民間交流を規制し、1985年のプラザ合意以後のアメリカからの通貨切上げ要求に対応すること、内政面では、49年以来堅持されてきた戒嚴令の解除と複数政党制導入との要求に集約される民主化運動の高揚に対して国民党支配を適応させることに忙殺され、積極的な政策展開に打って出る余裕がなかったことが大きい。このため、実質的な国際化と自由化は、1987年7月の外国為替管理の40年来の大幅自由化を除けば、1988年李登輝總統の登場によって開始されることになった。ちなみに1984年に策定された「14項目建設計画」では、重工業化の促進、産業インフラの拡充が謳われたにもかかわらず、政府支出実績の対GDP比は84年の19.8%に対して85年20.1%、86年19.1%とほとんど変化がなく、関係支出項目の構成比では公企業への支出が減り、経済建設支出が17%台に固定されるなど、「建設計画」が余り進捗しなかったことが反映されている⁸⁹。

2. 民営化の実施

1988年7月の国民党第13回全国代表大会は、「公營事業民営開放」決議を採択し、9月には政府の各関係機関が、それぞれの所管する公企業に関する

今後4年間の株式上場計画を発表した⁸⁰。すなわち4年間のタイム・フレームで、①財政部は銀行のほか所管公企業の株式公開・上場を実施する、②經濟部は2年目には中国鋼鉄、中国石油化学の2社の株式を上場し、3、4年目に上場の拡大とその他の所管公企業の株上場を行なう、③交通部は2年目に電信総局の一部事業を民営化し、4年目に陽明海運の上場に着手する、等である。この計画は、自然独占が成立する中国石油、台湾電力の2社、および、国民生活に密接にかかわる台湾糖業、台湾肥料、台湾製塩総廠の3社が国営体制を維持するほかは、公企業株式の上場を通じて民営化を図るという画期的な内容になっている。証券市場への上場が重視されているのは、プラザ合意以後、輸出の一層の拡大にもかかわらず民間部門の国内投資が停滞し、民間の豊富な資金がいわゆる地下投資会社を通じて株式投機に向かうか国外に流出しており、優良株式の供給を含めて証券市場の改革が課題となっていたためである。このため、すでに1988年2月に証券取引法が改正されて、インサイダー取引が禁止され、大口株主（10%以上）に取引報告義務が課されるなど、市場整備が開始されていた⁸¹。

計画の実施状況を見ると、李登輝体制の改革路線確立に伴い民営化予定公企業の範囲が広がり、その実施時期も繰り上げられてきている。1990年4月に經濟部は、中国石油と台湾電力も新エネルギー政策にしたがって民営化することを決定した。新エネルギー政策は今後のエネルギーの安定供給確保のため、価格の合理化、利用効率の向上、環境汚染の防止および研究開発の促進を規定したものであり、その一環として上記2公企業の民営化が計画されるに至ったのである。さらに同年12月に、經濟部は次の3点の方針を決定した。①石油製品分野は民間企業に開放する、②石油の民生上の重要性に鑑みて、事前に詳細な法規を設ける、③法規立案に際して公聴会を開き、政策決定過程の公開化を図る、の3点である⁸²。第2点は民営化が当然のことながら新たな市場規制をもたらすことを意味し、第3点は民営化の理念が政策決定過程の透明性の確保に及んでいることを示すものである。

一方、行政院では公営事業民営化推進小組が1989年8月に、華南商業銀

行、第一商業銀行、彰化商業銀行の3行、中国鋼鉄と中国石油化学のほか、唐榮鉄工廠、中興紙業、農工企業、高雄硫酸アンモニアの合計9企業を、早期に民営化する方針を決定した。さらにその決定後に行政院長と関係閣僚の会談が持たれ、中国造船、台湾機械、中華工程、台湾土地開発信託、中国産物保険、台湾人寿保険、台湾産物保険、台湾中小企業銀行、台湾航空、台湾汽車（自動車）客運の合計10社も、民営化の初期段階で株式を公開することを決定した⁸³。

範囲の拡大と繰上げ実施の動きは、規制緩和と市場整備による金融改革の進行と密接にかかわるとみられる。この点を商業銀行の民営化に即して検討してみたい。

台湾では民間資本は金融部門への参加が原則として許されておらず、金融機関も公企業への融資を選好してきたことが、民間企業の規模拡大と高度化を阻害してきた。さらに金融規制緩和の進行と新たな金融商品の開発という世界的な潮流への対応の遅れ、国内金融市場における公営金融機関の保守的・硬直的な融資体制、それに由来する私金融の発展は、1980年代に入って民間部門から強い批判を受けるに至っていた。このため政府当局者の間でも、金融機関の民営化あるいは民間部門による銀行新設が、経済の国際化促進のみならず、自主的かつ機動的な経営を確保し金融イノベーションを推進する手段として重視されるようになってきた。

こうして1985年3月に商業銀行に貸出プライムレート制が導入されることで金利自由化が開始され、すでに触れたように87年には為替管理が大幅に緩和され、88年には証券取引法が改正されて、規制緩和と市場整備が進められてきた⁸⁴。この一連の動きの頂点をなすのが1989年7月の銀行法改正である。同法改正によって1980年代半ばから急速に拡大した地下投資会社の活動が禁止され、預貸金利が全面的に自由化されるとともに、民間銀行の設立が認められることになった。1990年4月には、財政部が「商業銀行設立基準および注意事項」を公布し、同時に当面は外資との合弁ないし外資100%の銀行設立は認めないとの方針を示して、民間からの設立申請受理を開始した⁸⁵。こ

れに対して1990年10月の第1回締切までに19件の申請が提出され、地場民間企業の強い意欲が反映される結果となった。

一方、財政部は1990年3月末に、同部保有の彰化、華南、第一の3商業銀行の株式4600万株の売却を、4月14～19日申込受理、5月1日公開抽選の日程で行なうと発表し、商業銀行民営化計画を実施に移した⁸⁹。これに対して応募者は4万6000人にのぼったが、折からの株価暴落で公募価格が割高となったため、払込締切日の5月12日までに納付した者はほとんどいなかったといわれるような⁹⁰、不運なスタートとなった。しかし9月以降は株価が緩やかな上昇基調に転じたため、市場を通じての売却は目標数を達成するものとみられる。問題は、銀行法による単一の株主の取得上限規制（個人・機関の場合は発行済株式の5%までとする等）や財政部による説得にもかかわらず、台湾省政府がその保有株を手放さず、商業銀行民営化の進捗を阻害していることである。

同様に1989年に実施が予定されていた非銀行公企業の株式公開も、当該公企業職員の強い反対に遭い、実施が延期されている。台湾省政府の抵抗といい、公企業職員の反対といい、この間の民主化の進展がもたらした色彩が強いだけに、どの国でもみられる既得権益層の反対・抵抗以上に李登輝政権を困難な立場に立たせていると考えられる。

以上にみたように台湾における民営化政策の展開は、なによりも1960、70年代に著しい発展を遂げた民間企業が、ついに公企業部門の開放と経済の全部門における公平な競争の貫徹を要求するに至ったことに起因する⁹¹。しかしその立案と実施は、内外の新たな政治・経済環境への国民党政権の適応に規定され、しかも、民主化の進行が生み出した新たな要素が民営化に対する既得権益層の抵抗を強めるという、台湾に固有の展開をみせていると考えられる。

第3節 シンガポール

1. 政策枠組み

シンガポールの民営化政策は、1985年3月の陳慶炎蔵相の予算演説をもって開始された⁸⁹⁾。この予算演説で陳蔵相は、1980年代の経済成長の推進を民間部門に期待すると強調し、4点にわたる公企業の整理・再編成のためのガイドラインを明らかにし、「80年代経済開発計画」の徹底的見直しのために「経済委員会」(Economic Committee)を設置することを発表した。

この4点のガイドラインは、①今後は、民間企業に投資の意思または資金がないか、政府が企業家の役割を果たすことが必須の場合にのみ、政府が投資を行なう。②政府が株式の過半数を持たず、政府による統制と管理が必須でない場合は、政府所有株式を民間に譲渡する。③非上場の政府出資会社は可能ならば株式市場に上場する。④国益上不可欠と見なされる重要企業については、政府が支配的持ち分を維持し、同時に上場によって広く国民大衆の参加を求める、というものであった。これは独立以来の、公企業を通じての市場に対する政府の直接介入という手法との訣別を意味する。

予算演説で設置が明らかにされた経済委員会は、1985年4月に発足し、李顯竜商工担当国務相を長とし、政府代表2名、政府出資企業代表3名、民間企業代表6名で構成された。その下には7つの小委員会が組織され、全体で経済各部門の識者・専門家約1000人が参加するという、規模の点でも、民間部門の代表のウェイトが大きいという点でも、従来にない特色を持った。経済委員会は1985年7月に、折から急速に悪化しつつあった不況に対する緊急景気対策をとりまとめた中間報告を発表し、86年2月には最終報告書を提出した⁹⁰⁾。

この最終報告は、1985年にGDP成長率が実質でマイナス1.6%になるとい

う厳しい不況を招くに至った構造的な要因として、国際競争力の喪失、建設・不動産の急激な不振、貯蓄超過の一層の拡大による不均衡、経済の硬直性を指摘し、今後の中期的戦略として、高い貯蓄率の維持、営利事業促進的な環境の形成、民間部門への依存、オフショア経済活動の促進、多国籍企業と地場企業の双方の育成、の6点を勧告している。とくに、経済運営に関する報告の中で、民営化に加え、資源の配分には行政的手段ではなく、価格メカニズムを利用し、政府介入が必要な場合には、選別的規制ではなく広範・一律な規制を採り、可能な場合は、政府の意思決定過程をガラス張りにする、などの規制緩和策を挙げている。

この間に1986年1月には、行政面での許認可手続に関する規制の緩和を検討するための「営利企業委員会」(Business Enterprise Committee)、同年2月には、「公共部門の投資払下げに関する委員会」(Public Sector Divestment Committee: PSDC)が設置された。このうちPSDCは1987年に報告書を提出・公表した⁸⁾。この報告書はまず、払下げの目的を、(i)公共部門がもはや担う必要がない営利事業分野からの撤退、(ii)証券市場の拡大・深化、(iii)民間部門との不必要な競合の回避、の3点に求める。次いでこれらの目的に即して、政府出資会社634社のうち99社(政府持株会社3社の直接子会社91社、孫会社8社)と法定公社・公団9機関について民営化の可能性を検討し、証券市場の吸収能力を踏まえて、今後10年間で民営化すべき政府出資会社41社(上場15社、私募による完全売却17社、同じく部分売却9社)と法定公社・公団4機関を特定した。さらにシンガポール航空(Singapore International Airline Pte. Ltd.: SIA)、シンガポール開発銀行(Development Bank of Singapore Ltd.: DBS)など最大手の政府出資会社については、政府持株比率の引下げ目標を今後4、5年で約30%とし、とくにSIAについてはゴールデン・シェア1株の政府に対する発行を提案している。ゴールデン・シェアはイギリスのサッチャー政権が1980年代前半の国有企業民営化に際してしばしば利用した特別拒否権つき株式であり、その所有者(政府)には当該企業の役員人事、資本構成の変更、他の企業との合併・吸収・統合などの重要問題について、拒否権が与えられるとい

うものである⁹³。

以上のように民営化政策は、政府主導型の開発体制を民間主導型に転換することを目標に掲げ、併せて証券市場の整備を進めるものとして構想されている。この点に留意しながら、次にシンガポールの公企業の役割を検討してみよう。

2. 公企業

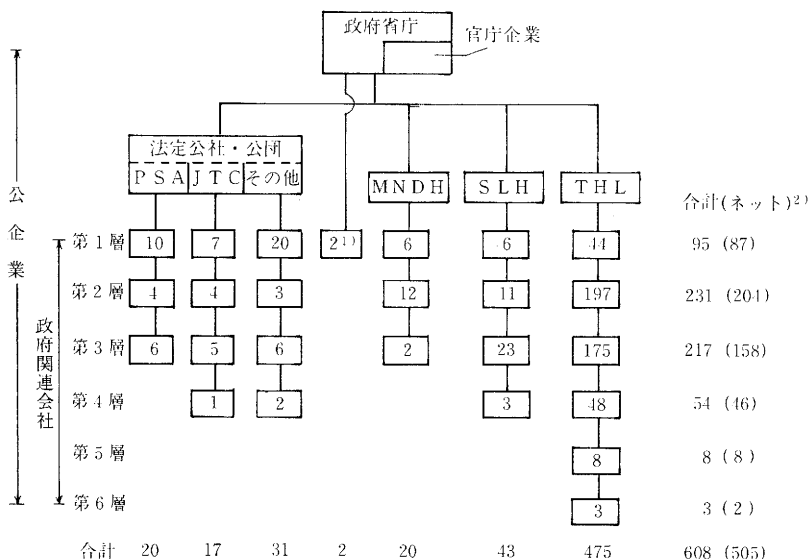
シンガポールの公企業は一般に、政府の伝統的機能（法の起草と施行、国防、対外関係）の範囲を超える国家の活動を指し、次の3つの形態をとる⁹⁴。

①官庁企業：国立病院などで、政府省庁の一部として運営され、職員は公務員である。

②法定公社・公団：それぞれ別個の設立法によって事業の目的、範囲、および、省庁とは異なる手続が規定されている独立の法人であり、主務大臣の任命する理事会が一定の経営自主権を持ち、独立採算を原則とし、職員は公務員ではない。公益事業公社（Public Utilities Board：PUB）、シンガポール電気通信公社（Telecommunication Authority of Singapore）、住宅建設開発公団（Housing and Development Board：HDB）、経済開発公社（Economic Development Board：EDB）、ジュロン・タウン開発公社（Jurong Town Corporation：JTC）など、1991年初めに91機関がこれに属する⁹⁵。

③政府関連会社：政府と法定公社・公団の全額または一部出資により会社法に基づいて設立される公開・非公開会社、経営取決めによって政府が経営に参加する公開・非公開会社、および、それらの子会社、孫会社など。政府が持ち分に応じて任命する役員（ほとんどが官僚と政治家）を通じて経営の基本方針決定の点では規制を受けるが、議会および会計監査院の監査はなく、3形態の中で最も経営の自主性が高い。しかし一般に、民間企業と異なる補助金などの優遇措置は与えられていない。すでに触れたSIAやDBSがこれに属し、その総数は1986年初めの時点で約480社（第1図のネットの企業数からす

第1図 シンガポールの層別・所属別の政府関連会社



(注) 1) 省庁が直接保有する営利会社。

2) 政府が複数の会社や公社・公団を通じて株式を持つ会社の存在による二重計算を除く。

(出所) Republic of Singapore, *Report of the Public Sector Divestment Committee*, シンガポール, 1987年, 8ページから作成。

でに活動を停止したもの、名義だけの存在などを推計し控除したもの)にのぼるとみられる。

シンガポールの公企業成立の要因は次の2点と考えられる。第1は、経済規模が絶対的に小さいことである。このため自然の独占が成立しやすく、第2次大戦直後に植民地当局が行なったイギリス系電信・電話会社3社の統合・官庁事業化や、港湾管理・貨物積卸しのシンガポール港湾公団への統合の経済的理由となっていた。しかも小規模経済での公企業のミスマネジメントはただちに国家の経済基盤を損ない、その存続の危機を招く恐れがあると同時に、小規模な都市国家であるために、政府の行き届いた指導と厳格な監視が可能であり、むしろ公企業事業の方が取引費用が少なくなるというメリットもありえた。こうして産業・民生インフラの建設・管理が法定公社・公団

に移され、独立採算制が課され、さらに法定公社・公団の事業ではあっても、分離がコスト管理の改善につながるものは他の公社・公団として、また収益性が高いものは政府出資会社として独立させられた。その典型的な例が1959年に産業金融、工業団地造成、職業訓練などの多様な機能を併せ持つ法定公社・公団として設立されたEDBである。工業化の進展にともない、1968年にJTC、DBSと国際貿易会社（Intraco Ltd.）が、69年にはシンガポール工業標準規格・研究院（Singapore Institute of Standards and Industrial Research）が法定公社・公団として、72年には全国生産性公団（National Productivity Board）と政府出資会社のナショナル・エンジニアリング社（National Engineering Ltd.）が、そして73年には工業訓練公団（Industrial Training Board）が、それぞれEDBの特定機能を分離独立させる形で設立された。

第2の成立要因は、その時々の開発事業、とくに工業化事業に対して地場企業家が、多額の投資、長い懐胎期間などから生ずるリスクの負担を忌避し、また李光耀政権に対する政治的不信感から参加しなかったことである。こうして、開発戦略上重要な生産活動は主に外資と政府の合弁企業が担うことになった。輸出指向型工業化により高度成長を支えた製造業では、1972年に少なくとも38社の政府出資会社（その多くが外資との合弁）が稼働し、同部門の付加価値の14.8%、雇用の13.0%を占め、84年には少なくとも64社が、付加価値の10.2%、雇用の8.5%を占めていた⁹⁸。

これらの公企業は、首相とその他の閣僚で構成する調整委員会、および、蔵相を長とし各省事務次官からなる役員・経営顧問人事審議会（1971年設置）により、主として人事規制を通じて集中管理された。さらに1974年には政府全額出資の持株会社であるトゥマセック・ホールディングズ社（Temasek Holdings Pte. Ltd.: THL）が設立され、従来 DBS、Intraco 社、スンバワン・ホールディングズ社（Sembawang Holdings Pte. Ltd.）などが分散所有していたほとんどすべての政府出資会社の株式がTHLに移された。残りの政府出資会社もその活動分野にしたがい、全国開発省持株会社（Ministry of National Development Holdings Pte. Ltd.）と国防省のシェン・リ持株会社（Sheng-Li

第4表 シンガポールの主要な政府関連会社 (1985年)

産業分野	設立年	政府出資 比率(%)	利 益 (万 S ドル)	従 業 員 数 (人)
1. 畜産				
Primary Industries Enterprises Pte. Ltd.	n.a.	100.0	310	392
2. 製造業				
(1)製造業一般				
ACMA Electrical Industries Ltd.	1965	12.2	-25.3	620
Allied Ordinance Company of Singapore Pte. Ltd.	n.a.	60.0	230	89
Cerebos (S) Pte. Ltd.	1968	45.0	53	130
Chemical Industries Pte. Ltd.	1962	22.9	64.4	100
Hitachi Electronic Devices (S) Pte. Ltd.	1978	15.0	59	1000
National Iron & Steel Mills Ltd.	1961	19.7	360	906
Singapore Biotech Pte. Ltd.	n.a.	55.0	24.5	7
Singapore Technology Corporation Pte. Ltd.	n.a.	100.0	4980	5300
Sugar Industry of Singapore Ltd.	1963	40.0	140	230
Tata Elxsi Pte. Ltd.	n.a.	15.0	-28.2	19
United Industrial Corporation Ltd.	1963	16.5	580	300
(2)印刷				
Singapore National Printers Pte. Ltd.	1973	100.0	98.5	353
(3)造船				
Jurong Shipyard Ltd.	1963	43.0	120	1300
Keppel Shipyard Ltd.	1968	68.0	-11820	1700
Mitsubishi Singapore Heavy Industries Pte. Ltd.	1973	44.0	-470	148
Singapore Shipbuilding & Engineering Ltd.	1968	86.6	170	550
(4)石油化学				
Denka (Singapore) Pte. Ltd.	1980	20.0	-6.1	30
Petrochemicals Corporation of Singapore Pte. Ltd.	1977	47.5	-1600	500
Philips Petroleum Singapore Chemicals Pte. Ltd.	1980	25.0	-850	117
The Polyolefin Company Singapore Pte. Ltd.	1980	25.0	-980	260
3. 住宅・建設				
Construction Technology Pte. Ltd.	1980	100.0	1380	535
Development & Construction Co. Pte. Ltd.	n.a.	100.0	340	18
International Development & Consultancy Corporation Pte. Ltd.	n.a.	100.0	400	n.a.
Resources Development & Consultancy Corporation Pte. Ltd.	1976	100.0	840	850
Urban Development & Management Co. Pte. Ltd.	n.a.	100.0	1210	186

産業分野	設立年	政府出資 比率(%)	利 益 (万 S ドル)	従 業 員 数 (人)
4. 商業				
Intraco Ltd.	1968	26.7	1.3	200
National Grain Elevator Ltd.	1963	37.0	57.2	39
Paktank Singapore Terminal Pte. Ltd.	n.a.	12.0	-16.0	7
SAF Enterprises Pte. Ltd.	n.a.	100.0	150	50
Singapore Airport Duty Free Emporium Pte. Ltd.	1974	20.0	170	2
Singapore Food Industries Ltd.	1973	100.0	180	140
Singapore National Oil Company Pte. Ltd.	n.a.	100.0	16.8	1
Singapore Offshore Petroleum Services Pte. Ltd.	n.a.	33.3	180	150
Singapore Pools Pte. Ltd.	1968	100.0	1880	310
Van Ommeren Terminal (S) Pte. Ltd.	1980	8.0	0.3	45
Yaohan Singapore Pte. Ltd.	1973	12.6	2.6	常備1323 パート401
5. 運輸				
Singapore Airlines Ltd.	1972	80.9	11340	10177
Singapore Aircraft Industries Pte. Ltd.	1981	100.0	1940	2000
Neptune Orient Lines Ltd.	1968	62.3	660	400
6. 観光				
Hotel Premier Pte. Ltd.	1970	100.0	15.3	16
Jurong Bird Park Pte. Ltd.	1970	100.0	11.3	100
Singapore Zoological Gardens	1971	100.0	47.4	140
7. 金融				
DBS Bank Ltd.	1968	47.9	5770	1876
Export Credit Insurance Corporation of Singapore Ltd.	1975	50.0	-710	55
Government of Singapore Investment Corporation Pte. Ltd.	n.a.	100.0	45.4	45

(注) 設立年は下記の出所(2), その他は出所(1)による。政府出資率と利益額は1984年, 従業員数は推計値。なお, 元表(出所<1>)の作成基準などは不明であり, 製造業で Chartered Industries of Singapore Pte. Ltd., Singapore Petroleum Pte. Ltd., Sembawang Shipyard Ltd. など, 運輸・交通で Singapore Bus Service (1978) Ltd., 不動産で Plaza Singapura Pte. Ltd., Raffles City Pte. Ltd. などに関する情報を欠いている。

(出所) (1) *Straits Times*, 1985年11月11日。(2) Low, Linda "Public Enterprises in Singapore," You Poh Seng; Lim Chong Yah 編, *Singapore: Twenty-five Years of Development*, シンガポール, Nanyang Xing Zhou Lianhe Zaobao, 1984年, 283~286 ページ。

Holdings Pte. Ltd.) の下に再編成された。公企業財務の集中的管理体制が作られたのである。

問題は公企業が、金融や商業を除けば主要産業分野を独占するか、優位に立ち、その経営も効率的であり、地場企業を圧迫し事実上締め出してきたことであった。1977年3月、中華總商会の黄祖耀会長は、公企業との不公平な競争の恐れがあるとして、公企業と私企業の活動領域の境界を明らかにするよう求め⁸⁸、79年2月には、郵便貯金銀行 (Post Office Savings Bank) に対する優遇措置実施に対して、銀行協会が蔵相に抗議書を送りつけたが、いずれも一蹴されてしまった。第4表にみるように、主要な政府出資会社の損益は、当時世界的に不況をかこっていた造船・船舶修理の一部と、立ち上がったばかりの石油化学を除けばほぼ好調といえよう。また、1984/85年度に法定公社・公団のうち利益額でトップから第10位までの機関の利益額合計は、公的独占事業が多いこともあるが、シンガポール証券取引所上場企業のトップ10社のその2.3倍にのぼった⁸⁹。

それでは経営効率が高く収益力にも優れる公企業を民営化する理由は何だろうか。

3. シンガポールの民営化政策の特異性と実施状況

まず公共部門財政をみると、政府経常支出（開発基金への繰入れを含まない）は、1980年代前半に大幅黒字に転じており、7大公社・公団を含めた公共部門総合赤字（開発支出を含む）の対GDP比は、81年に1.6%、82年に1.7%、83年に0.1%であり、きわめて健全な状態にあった⁹⁰。しかも国際収支の公的部門長期資本収支は1979年からマイナスに転じ、それまでも少なかった対外債務残高が減少を続けてきていた。この点は、財政と国際収支の双子の赤字から民営化を迫られた他の発展途上国とは異なり、アジア NIEs の民営化に共通する特徴である。

次に国民所得勘定による投資・貯蓄ギャップをみると、粗投資率が1980年

代前半に各年45～46%に張り付いているのに対し、粗貯蓄率は80年の35.4%から84年の45.6%に一貫して上昇を続けており、これに外資投資を加えれば、大幅な貯蓄超過になる。この超過分は勤労者からの強制貯蓄である中央退職積立基金の年々の増加分に相当する。すなわち政府は内外に有利な投資機会を求める必要があり、とくに国内資本市場の整備が急務となっていたことを意味する。本節の冒頭に触れた PSDC が民営化の目的のひとつに証券市場の拡充を挙げたのは、この文脈で理解されるべきであろう。

最後に市場による資源配分の効率性に対する信奉がある。前記した1977年の中華總商會会長の批判に対して、時の呉慶瑞副首相は、「政府の目的は開発の推進にあり……私企業と公企業の領域をきちんと区別する基準などない」と反論したが⁹⁴、その意味するところは、シンガポールの公企業は外資を通じて国際市場での競争に参加しており、市場での競争という点では私企業に対して不公平なところはないということであろう。これに対して、1987年の経済委員会報告は、「政府が……経済の全分野を詳細かつ全面的に掌握していることなどありそうにない」と述べて、市場に対する政府の直接介入に否定的な立場をとっている。しかし前記したシンガポール公企業の経営効率を考えあわせ、また市場に本来内在する情報の不完全性を想起するなら、この立場は市場メカニズムへの一層の信奉を表明し、公企業経営の一層の向上を求めたものと理解した方がよさそうである。ちなみに、民営化の推進と同時に、医療、教育、公共交通の面でコストを反映する料金・税率の設定と、個々の必要に応じた補助金あるいは奨学金の給付とを組み合わせるシステム、つまり受益者負担の原則と弱者救済の原則を組み合わせる試みがさかんになされている。

そこで民営化政策の実施状況を見ると、PSDC の報告書提出を待つことなく、1985年11月にSIA が増資と一部株式の公開を行ない、12月に上場したのを皮切りに、86年に国家製鉄会社 (National Iron & Steel Mills Ltd.) が上場、ユナイティッド・インダストリアル社 (United Industrial Corporation Ltd.) とリソース・デベロップメント社 (Resources Development Corporation Ltd.) の政

府保有株式が公開され、87年にはスンバワン・マリタイム社（Sembawang Maritime Ltd.）、ジュロン造船所（Jurong Shipyard Ltd.）、シンマリーン社（Singmarine Industries Ltd.）、DBS ランド社（DBS Land Ltd.）が公開・上場し、ネプチューン・オリエント海運社（Neptune Orient Lines Ltd.）とスンバワン造船所（Sembawang Shipyard Ltd.）の政府保有株式の一部が公募公開され、シンガポール国家印刷社（Singapore National Printers Ltd.）の株式が開設されたばかりの店頭市場（SESDAQ）を通じて公開され、DBS とケッペル造船所（Keppel Shipyard Ltd.）が社債の株式転換を通じて民営化を進めた。こうして1987年10月までに、22社の政府保有株式計11億3000万ドルが売却された（うち完全売却13社、部分売却9社）⁴⁰。

1987年10月のブラック・マンデー以降は、上記のDBS ランド社を除くと株式市場上場を通じての民営化は姿を消したが、89年初めまでにシンガポール石油化学社（Petrochemical Corp. of Singapore Pte. Ltd.）とその関連会社4社の政府保有株式がシェル社などに売却されたほか、同年中に公益事業公社とシンガポール電気通信公社の民営化が決定された。1990年初めになると、一方では株価がブラック・マンデー直前の水準まで回復してきたが、他方では、マレーシアのクアラルンプール証券取引所との完全分離がなされて両市場での重複上場が禁止され、シンガポール市場の縮小が懸念された。こうしたなかで5月には、国防省管轄のシェン・リ持株会社が所有する企業（資産総額20億Sドル余り）を今後数年で民営化するとの意向が発表された。しかしこのうち年内に予定された4社の上場は、湾岸危機勃発に伴う株価急落もあり、見送られたとみられる。また、シンガポール石油会社（Singapore Petroleum Pte. Ltd.）株式の49%は外国企業に売却された。

以上のように政府所有株式の民間への譲渡は、証券市場の動向をみながら進められており、PSDC が勧告した年平均5億9000万Sドルの売却目標をやや下回るペースとなっている。このほか、シンガポール港湾公社（Port of Singapore Authority : PSA）の一部施設の民間企業へのリース、HDB の公団住宅維持・管理業務の一部下請化などが実施されている。また、1986年度に

PSA, 電気通信公社, 都市再開発公社 (Urban Redevelopment Authority), 民間航空公団 (Civil Aviation Authority of Singapore) の4機関から, その内部積立金15億Sドルが租税相当額として国庫に納付されており, 公社・公団の財務管理の強化が進んでいることが示された。

他方, 資本市場では1986年1月に証券と銀行の垣根が一部取り外され, 87年2月に証券業への外資参加が認められ, 店頭市場 (SESDAQ) が開設され, 5月に国債流通市場の育成が開始された。1989年3月にはコンピュータ売買システムが稼働を開始したが, 同時に店頭市場はマーケット・メイキングをやめてシステム取引のみとなった。さらに90年初めにはクアラルンプル市場との重複上場廃止に合わせて, 外国株式の店頭市場が開設されたものの, これまたシステム取引のみであるなど, 証券市場の拡大・深化は一進一退している。このことが短期的には, 湾岸危機による株価急落とあわせて, 政府保有株式の払下げのペースを遅らせているとみられる。

こうしてシンガポールの民営化は主に証券市場整備の進捗に規定されて実施されている。上場を通じての民営化は市場による公企業資産の価格づけ, 業績の評価・監視, 大衆株主への所有権の分散による私的独占形成の排除と公益の確保などのメリットを持つが, 同時に, 現在のところ市場の整備が遅れていることもあり, 政府による公企業経営への介入の縮小という民営化に一般的に期待される効果は余りあがっていない。上場を通じての民営化という手法の重視自体, 公企業の経営を引き受ける能力を持つ民間企業家の希少さを反映するものといえよう。独立後20年以上にわたる公企業設立と外資導入を通じての政府主導型の開発は, とくに製造業分野における民間企業家の発展を著しく阻害し, 民営化政策の選択肢を限られたものにしたと考えられる。

おわりに

韓国、台湾、シンガポールの民営化の実施過程をフォローすることで、第1に、3国に一見共通するかにみられる政府主導の工業化、とくに1970年代の重工業化が、それぞれに異なる指向と構造を持つ民間部門を造り出すに至っていることが、確認された。第2に、韓国の財閥支配の進行、台湾の中小企業に偏った民間部門、シンガポールの製造業における民間部門の立ち遅れが、民営化政策の幅を狭め、折からの株式投機や湾岸危機もあり、証券市場を通じての公企業払下げすら遅滞させるという状況を招いている。最後に、大衆株主への所有権分散による、民営化に伴う私的独占の回避と公益の確保という手法は、とくに韓国と台湾においてこの間の政治状況の展開が要請したものであるが、韓国では景気対策という名分の下にその実施が棚上げにされる可能性が高まり、台湾では民主化を通じて一部の既得権益層の発言力が高まり、実施を困難にするという事態が生まれている。

とはいえ3国の民営化政策は実施の緒についたばかりであり、その総合的な評価は今後の課題とすべきであろう。

(本稿は第2節を劉が、その他を木村が執筆し、全体を木村がまとめたものであり、不適切な表現があるとすればその責はすべて木村が負うべきものである。)

(1991年12月脱稿)

〔注〕

- (1) 林一信「経済の自由化」(服部民夫編『韓国の工業化——発展の構図』アジア経済研究所 1987年) 301ページ／奥田聡「5カ年計画の実績と評価 (1) 5次にわたる5カ年計画」(服部編同上書所収) 55～70ページ。
- (2) Park, Young C., "Evaluating the Performance of Korea's Government Invested Enterprises," *Finance and Development*, 1987年6月。
- (3) Government of Korea, Economic Planning Board, "Privatisation of Public Enterprises in Korea" (日本の経済企画庁が開催した「アジア諸国の民営化」に関

- するワークショップに提出された資料), 1988年。
- (4) 同上資料。
 - (5) 伊東和久「工業化の資金的諸条件」(服部編前掲書所収)を参照。
 - (6) 奥田聡「不実企業整理の行方」(『アジアトレンド』第33号 1986年-I)を参照。
 - (7) 以下のパラグラフの公企業の形態, 効率性, 規模などに関する記述は, 韓鎮渉「南朝鮮工業化和民間活力政策」(『中国の「経済改革」とアジア途上国の「民活」政策』特別海外共同研究プロジェクトシリーズNo.76 アジア経済研究所 1989年)による。
 - (8) 『統一日報』 1990年3月10日。
 - (9) Government of Korea, Economic Planning Board, 前掲資料, 4ページ。
 - (10) 林 前掲論文, 303ページ。
 - (11) 『統一日報』1989年8月2, 5, 9日。
 - (12) 野副伸一「1990年の韓国——《総体的難局》下の政治・経済・社会」(『アジア動向年報 1991年版』アジア経済研究所 1991年)22, 26ページ。
 - (13) 劉進慶「ニックス的發展と新たな経済階層」(若林正丈編『台湾——転換期の政治と経済』田畑書店 1987年)197ページ。
 - (14) 田村紀之「公企業の形成——サクセス・ストーリーの陰の主役」(谷浦孝雄編『台湾の工業化——国際加工基地の形成』アジア経済研究所 1988年)114~128ページ。
 - (15) 民間企業による輸出加工産業の急速な発展にもかかわらず, 国民党政権が公企業形態に執着したのは, 同党のイデオロギーである孫文の「民生主義」によるところが大きいといわれる。野副伸一「韓国・台湾経済比較」(『アジアトレンド』第43号 1988-III), 田村前掲論文を参照。
 - (16) 台湾研究所『台湾総覧 1982年版』411ページ。
 - (17) 台湾研究所『台湾総覧 1983年版』317ページ。
 - (18) 同上書, 321ページ。
 - (19) 谷浦孝雄「市場構造の転換」(谷浦編 前掲書所収)221ページ。
 - (20) 台湾研究所『台湾総覧 1988年版』
 - (21) 日本銀行調査統計局「最近におけるアジア諸国の金融制度改革」(『調査月報』1990年2月)。
 - (22) 『中央日報』1990年12月11日。
 - (23) 台湾研究所『台湾総覧 1990年版』502ページ。
 - (24) 日本銀行調査局 前掲論文。
 - (25) 『経済日報』1990年4月11日。
 - (26) 同上紙1990年4月1日。

- (27) 台湾研究所『台湾総覧 1990年版』581ページ。
- (28) 林長華「国営企業私有化浪潮与台湾公營事業民営化」(『台湾研究集刊』1987年第4期) 53ページ。
- (29) 予算演説の概要は『アジア動向年報 1985年版』シンガポールの部の参考資料を参照。
- (30) Republic of Singapore, Ministry of Trade & Industry, *The Singapore Economy New Directions*, シンガポール, 1986年。
- (31) Republic of Singapore, "Report of the Public Sector Divestment Committee," シンガポール, 1987年。
- (32) 尾上久雄・廣岡治哉・新田俊三編訳『民営化の世界的潮流』お茶の水書房 1987年 (Theo Thiemeyer ; Guy Quaden 編, *The Privatization of Public Enterprises : A European Debate*, CIRIEC, 1986年) 40ページ。
- (33) Pillai, P. N., *State Enterprise in Singapore : Legal Importation & Development* シンガポール, Singapore University Press, 1983年, 3, 4 ページ。
- (34) Republic of Singapore, Ministry of Information and the Arts, *Singapore Government Directory : January 1991*, シンガポール, 1991年から推定。
- (35) Lee Sheng-Yi, *Public Finance and Public Investment in Singapore*, シンガポール, Institute of Banking and Finance, 1978年, 138ページ, および, Krause, Lawrence, "The Government as Entrepreneur," L. Krause 編, *The Singapore Economy Reconsidered*, シンガポール, Institute of Southeast Asian Studies, 1987年, 118ページ。
- (36) Pillai, 前掲書, 75, 76ページ。
- (37) Low, Linda, "Privatisation in Singapore," P. Cook ; C. Kirkpatrick 編, *Privatisation in Less Developed Countries*, サセックス, Wheatsheaf Books Ltd., 1988年, 265, 271ページ。
- (38) Ow Ching Hock, "The Role of Government in Economic Development : The Singapore Experience," Lim Chong Yah ; Peter J. Lloyd 編, *Singapore : Resources and Growth*, シンガポール, Oxford University Press, 1986年, 100ページ。
- (39) Goh Keng Swee, *The Economics of Modernization and Other Essays*, シンガポール, Asia Pacific Press, 1972年, 57ページ。
- (40) 胡賜道蔵相の国会答弁。Straits Times, 1988年3月25日。